

La rendición de cuentas (*accountability*) y la retórica de la nueva gestión pública

Fecha de recepción: 28 de febrero de 2008

Fecha de aprobación: 9 de octubre de 2008

Erik Andrés Toledo Villalpando*

RESUMEN

El presente documento tiene por objeto realizar una exploración en la literatura en materia de Nueva Gestión Pública, a efecto de encontrar en sus principios una de las justificaciones y fundamentos de la rendición de cuentas. Se indagará en los orígenes de esta corriente de la Administración pública, enunciando algunos de sus principales postulados, con énfasis en la rendición de cuentas.

PALABRAS CLAVE: rendición de cuentas, gestión pública, responsabilización, cliente, orientación por resultados.

ABSTRACT

This paper aims to conduct an exploration in the literature of New Public Management to find in its principles one of the justifications and rationale of accountability. It investigates on the origins of this flow of public administration, spelling out some of its main tenets, with an emphasis on accountability.

KEY WORDS: accountability, public management, responsibility, customer, targeting results.

* Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la UAEMéx. Estudiante de la Maestría en Administración Pública y Gobierno en dicha Universidad. Es analista en la Oficina de Asesoría del C. Rector de la UAEMéx. Profesor de asignatura en la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la UAEMéx.

INTRODUCCIÓN

En el correr de los últimos años, las sociedades del mundo se han convertido en espectros cada día más complejos, plurales e informados. Ante esta situación, las estructuras gubernamentales se han visto obligadas a cumplir con un número mayor de compromisos para satisfacer las demandas del pueblo. Hoy en día, las administraciones públicas tienen que moverse más rápido para adecuarse a los cambios, pero también tienen la obligación de hacerlo con mayor calidad, debido a que las sociedades a las que sirven las juzgan con mayor rigurosidad, por lo cual se hace más urgente la participación eficiente del gobierno y de la administración pública. En gran medida, las reformas inspiradas en el enfoque de la Nueva Gestión Pública pretenden, por un lado, hacer más eficiente el aparato público y, por otro, devolverle al gobierno la legitimidad perdida.

En otro orden de ideas, el argumento de que la mejor forma de gobierno posible es la democracia, se ha extendido por todo el orbe y es una exigencia popular que ésta, más allá de quedar circunscrita sólo en la forma de gobierno, debe ser considerada como un sistema de vida, lo cual obliga a que sus efectos y manifestaciones sean visualizados en todos los ámbitos de la vida pública y privada de los mexicanos. Uno de los mecanismos que hacen posible dicha apertura democrática es la rendición de cuentas (*accountability*).

La Reforma Constitucional al artículo 6° en materia del derecho de acceso a la información pública, la entrada en vigor de leyes en materia de transparencia y acceso a la infor-

mación a nivel federal y local, la creación de institutos, comités y comisiones garantes de la transparencia y, sobre todo, el despertar de la sociedad civil y su emergente vinculación e involucramiento en tareas de control y vigilancia de los actos del gobierno son factores que hacen atractivo e interesante el estudio de esta tendencia.

Todo lo ya referido justifica la realización del presente documento, que tiene por objeto realizar una exploración por la extensa literatura en materia de Nueva Gestión Pública (NGP), a efecto de establecer la vinculación entre la NGP y la rendición de cuentas, dado que una de las justificaciones y fundamentos de la irrupción del paradigma posburocrático y de la rendición de cuentas está en la crisis de legitimidad del Estado y en su ineficiencia. Para tal efecto, indagaremos en los orígenes de esta corriente de la administración pública y enunciaremos algunos de sus principales postulados, enfatizando en la rendición de cuentas.

La estructura del documento girará en torno a tres grandes temas, orígenes y fundamentos de la Nueva Gestión Pública; noción y características de la rendición de cuentas, concluyendo con una somera revisión de la aplicación de los mecanismos de esta tendencia en México. El proceso de construcción del documento será fundamentalmente documental.

ORÍGENES Y FUNDAMENTOS DE LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA

En este apartado trataremos de explicar la manera en que el surgimiento de las refor-

mas inspiradas en la Nueva Gestión Pública obedecen a la crisis del estado benefactor, así como del modelo tradicional de la administración pública progresiva (Arellano, 2002) o del paradigma burocrático (Barzelay, 2000). Pero también son producto de los acoplamientos y adecuaciones que, en el marco de la globalización y del neoliberalismo, han tenido que desarrollar las naciones, respecto a las directrices de otras naciones, así como de organismos multinacionales.

El Estado ilegítimo

A partir de la segunda mitad del siglo XX, las instituciones políticas han venido experimentando una crisis recurrente y continua de legitimidad, el Estado, máxima imagen de tales instituciones es el ente que más gravemente experimenta dicho padecimiento. Sus mecanismos, lógica, procedimientos, componentes y racionalidad son gravemente cuestionados por todos los sectores sociales.

La ya referida crisis proviene, en gran medida, de la pérdida de confianza de la ciudadanía respecto al gobierno y, de manera particular, a la administración pública, fundamentalmente porque se trata del brazo ejecutor del gobierno, el órgano estatal encargado de prestar servicios públicos a la sociedad, además de dirigirla políticamente, por tanto es la garantía de supervivencia del Estado (Ruiz, 2006). Por lo anterior y al tratarse de la parte más visible y de mayor contacto social del gobierno, la administración pública experimenta en mayor medida

el escrutinio por parte de la opinión pública. De ahí que sus fallas, retrasos, casos de corrupción y desvío de recursos sean, hoy en día, amplia y rápidamente conocidos por un número mayor de ciudadanos.

Ante la crisis del estado benefactor, a partir de los sesenta, empezó a hablarse de la necesidad de una reforma en el gobierno, diversos países iniciaron un conjunto de cambios en sus estructuras y mecanismos de actuación, identificamos procesos de privatización, desregulación, descentralización, flexibilidad, entre otros. Las razones, velocidad y direccionamiento son endémicas a cada región o país (Cabrerero, 1997).

En el contexto académico, la lógica de la reforma empezó a ocupar a los estudiosos del fenómeno publiadministrativo. A fines de los setenta, la reforma era definida como un conjunto de decisiones programáticas destinadas a obtener la transformación de las estructuras organizativas y el desarrollo de las capacidades administrativas para permitir el cumplimiento de los planes y políticas del Estado, procurando incrementar su capacidad operativa (Etkin, 1978: 423-424).

En suma, la pérdida de legitimidad de la administración pública y por consecuencia del Estado, es el corolario de una serie de vicios del aparato burocrático, los cuales han provocado que muchos servidores públicos olviden que forman parte del pueblo, que a éste se deben, y que, por tanto, sólo a él tendrían que servir, sin lealtades mezquinas o mercenarias de ningún tipo.

Surgimiento de la Nueva Gestión Pública

En 1954, aparece el libro de Peter Druker *The practice of management*, en el cual se populariza el concepto de administración por objetivos y que volcará la atención hacia el fenómeno gerencialista (Sánchez, 2007). Por otro lado, hacia mediados de los setenta, empezó a hablarse en Estados Unidos del *public management*, con el objetivo de construir un buen gobierno fundado en una correcta interacción de las agencias públicas, eficiencia, eficacia y legitimidad, satisfacción del cliente, apertura de mercados, entre otros (Cabrero, 1997).

Según Bozeman (1998), los orígenes de lo que hoy en día conocemos como *new public management* son turbios, dado que son más evidentes en la práctica y no en el ámbito intelectual, se vuelven más oscuros cuando queremos encontrar la traducción de este término al español, no existe una unívoca, igualmente podemos escuchar *gestión pública* que *gerencia pública*, aunque, a decir de Cabrero (1998), no se trata más que de una discusión semántica.

Son, entonces, dos versiones de un mismo término, el enfoque P y el enfoque B; el primero heredero de las escuelas de políticas públicas y el segundo de las de negocios. El primero es producto de la evolución de la administración pública, rechazando directamente la visión tradicional y está centrado en la gestión de las políticas de alto nivel más que en la cotidianeidad de las organizaciones públicas, siguiendo a este enfoque, la traducción del anglicismo que nos ocupa

es gestión pública. El segundo tiene nexos más evidentes con la administración privada, el manejo de las organizaciones, de sus procesos, personal y finanzas, en virtud de ello, la traducción preferida para este caso es gerencia pública, buscando acercar las organizaciones privadas a las públicas (Bozeman, 1998 y Cabrero, 1997). Para efectos del presente documento habremos de preferir el vocablo *gestión*, toda vez que la NGP va más allá del simple manejo de las organizaciones públicas e involucra todo el proceso de administración.¹

La Nueva Gestión Pública puede tener, al menos, dos clases de interpretaciones, una más restringida que otra; refiriéndonos a la primera, la NGP proviene de dos corrientes de ideas: la nueva economía institucional –contestabilidad, transparencia, incentivos– y el gerencialismo privado aplicado a lo público –contratos, mercados internos, remuneración por desempeño–, esta primera interpretación es más filosófica que práctica y, por tanto, constantemente criticada. La segunda es más un conjunto de propuestas prácticas para resolver los problemas gubernamentales que un intento por construir una nueva filosofía de la administración pública, por tanto no prescribe un modelo, sino que permite identificar y valorar estrategias diversas para la reforma del gobierno (Ormond y Löffler, 1999).

Omar Guerrero (2004) entiende que los fundamentos del nuevo manejo público se encuentran en dos grandes escuelas económicas, la neoclásica de Austria, cuyos máximos exponentes son Mises y Hayek; y la estadounidense de la opción pública, don-

de Buchanan, Ostrom y Niskanen son los principales tratadistas, lo cual refuerza la idea de que los cimientos de la NGP, en tanto filosofía administrativa, provienen de la economía.

En el marco de dicho análisis economicista de la administración pública, el funcionamiento de sus estructuras fue entendido en una dinámica de actores políticos y burocráticos que buscan proteger sus intereses propios y por lo mismo son racionales, calculadores, oportunistas y egoístas. En este sentido, de acuerdo con Ostrom, la administración pública tradicional implicaba una especie de pesadilla en la que su monstruoso aparato y su parsimonioso accionar era justificado con la retórica burocrática del *bienestar público*, de tal forma que el gobierno no era fácilmente evaluable, ni controlable, ni mucho menos, mejorable. Así los grupos de actores racionales buscaban proteger sus cotos de poder (Arellano, 1999 y 2002).

En el mismo tenor, las burocracias están integradas por actores racionales que se manejan por una estructura de incentivos que los llevan a moverse de una u otra forma, según Niskanen, dichos incentivos inducen a satisfacer las necesidades del propio gobierno y no de los ciudadanos, lo cual no siempre hace posible la satisfacción de las demandas sociales, ni la rendición de cuentas, al carecer de resultados burocráticos evaluables (Arellano, 1999 y 2002).

Desde la perspectiva de la teoría de la acción colectiva, propuesta por Olson (1992), en la administración pública tradicional son

perfectamente predecibles y explicables los resultados subóptimos, fundamentalmente por la presencia de polizones o *free rides*, quienes, basados en una lógica racional y oportunista, al participar en organizaciones productoras de bienes, cuya distribución no puede discriminar a nadie, deciden no colaborar para la consecución de los objetivos del gobierno, así el burócrata cuyo sueldo no se ve afectado por su eficacia o por su ineficacia, prefiere emplear el más mínimo esfuerzo. Por tanto, se justifica la creación de un sistema de incentivos, basado en la eficiencia del personal (Arellano, 2002).

Como fue referido líneas arriba, la NGP tiene como uno de sus fundamentos al nuevo institucionalismo en cuyo marco se encuentra la Teoría de la Agencia o Principal-Agente. Dicha teoría permite conceptualizar a cualquier ente –organización– como un conjunto de acuerdos entre un individuo –principal– que contrata a otro –agente– a quien le delega la realización de alguna o algunas tareas, de cuyo éxito depende la materialización de los objetivos construidos por el principal, convirtiéndose éste en cliente de aquél (García, 2007).

En la dinámica del sector público, pueden ser encontradas dos dimensiones en la relación principal-agente, la cual involucra una cadena de delegaciones: ciudadano-gobernante-administrador; así como las relaciones intergubernamentales. Como puede ser apreciado, resulta indispensable que existan adecuados sistemas de control y adecuada delimitación de responsabilidades de los agentes, a efecto de mejorar la comunicación con el cliente-ciudadano, establecer

mecanismos de medición del desempeño en función de las responsabilidades y fomentar las prácticas de transparencia administrativa en un marco de rendición de cuentas (García, 2007).

Conceptualización de la Nueva Gestión Pública

Antes de referirnos específicamente a algunas de las múltiples definiciones que este término tiene, resulta interesante indagar sobre el vocablo del cual se deriva, *new public management*. Como ya ha sido referido, su traducción no es sencilla y puede tener varias acepciones: *nueva gerencia pública*, *nueva gestión pública* o *nueva administración pública* (Martínez, 2007: 63). El centro de dicha dificultad semántica se encuentra en el vocablo *management*, pues las posibilidades de derivación etimológica son varias, tanto en su original inglés, como en el francés, su connotación original se refiere al manejo de caballos, pues implica *asir con la mano*, aunque también puede referirse al *manejo de la casa*; a pesar de todo, hoy es generalizada su referencia hacia la administración y también queda claro que su origen es anglosajón. Ha sido utilizada en la cultura administrativa anglosajona de antiguo; pero su uso y difusión no se inició en la administración pública, sino en los negocios privados (Guerrero, 1998).

La Nueva Gestión Pública ha sido entendida como el conjunto de todas aquellas propuestas de reconfiguración del sector público con miras a generar gobiernos cuya actuación esté

cimentada en resultados e impactos reales y pertinentes (Arellano *et al.*, 2000: 9).

Barzelay (2001 y 2003), por su parte la define como el campo de debate y discusión profesional de proyección internacional, acerca de cómo estructurar, administrar y supervisar las oficinas gubernamentales.

Hood, citado por Echebarría y Mendoza (1999), así como por Martínez (2007), entiende que es la denominación común de un conjunto de doctrinas similares que han guiado el proceso de reforma de la administración pública en los países miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), a partir de los años setenta. Por tanto, la NGP es un marco metodológico apolítico en el que están circunscritos ciertos valores de aplicabilidad general, que configuran una administración pública para todas las épocas, *for all seasons*.

Los países miembros del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), convinieron en que la reforma requerida en América Latina era de tipo gerencial, entendiendo que se trata de un instrumento para hacer al Estado capaz de actuar positivamente a favor del desarrollo económico sustentable, tendiente a mejorar la distribución de la riqueza y a consolidar las instituciones democráticas (CLAD, 1998).

Por su parte, Guerrero (1999, 2003 y 2004) entiende que la NGP es la implantación de la visión empresarial de los negocios dentro de la administración pública, es entonces un término genérico que resume y describe la manera en que ciertas partes de la adminis-

tración pública se adaptan a las metodologías del ámbito privado. Por otra parte, también la interpreta como una visión privatizadora de lo público que se inclina por la desvinculación del Estado y la Administración, perpetuando su distanciamiento. Es el modelo más representativo de la globalización que se convierte en un prototipo de estandarización para los países subdesarrollados, es un fenómeno inherente a los países anglosajones que lo han exportado a diversas regiones del mundo, a través de la OCDE. Con esto puede ser justificada una de las pretensiones que planteábamos al inicio, respecto a la suerte de acoplamiento internacional que implica la NGP.

Tal como se ha visto, la NGP es enfoque analítico y parte de la disciplina administrativa, o bien, conjunto de acciones, políticas, herramientas y mecanismos que hacen posible la transformación de la burocracia, de tal forma que el management es al mismo tiempo técnica e ideología, en su significado, estos elementos son inseparables, conforman lo que ha sido llamado el *significado del management* –conjunto de técnicas o instrumentos de gestión– y la *gestión del significado* –función ideológica que sirve para crear y mantener en las organizaciones la racionalidad economicista– (Echebarría y Mendoza, 1999: 32).

Principales postulados de la Nueva Gestión Pública

En 1992 es publicado en Estados Unidos un documento de Osborne y Gaebler, con el propósito de proponer una *perestroika* en la

burocracia estadounidense, el paralelismo no resultaba ocioso, pues si en la ex URSS se buscaba liberalizar la economía y la política, en el país de origen de los autores se pretendía liberar a la administración pública de los vicios que la deslegitimaban. Estos autores incorporan la noción de gobierno empresarial (Guerrero, 2003); y sus propuestas son consideradas típicas de las reformas de segunda generación (Oslak, 1999).

Este nuevo modelo de gobierno tendría como principales valores a la eficiencia, la profesionalización, la planeación estratégica, la tecnologización, la descentralización y la democratización; en tanto que sus principios básicos forman un decálogo de acciones, condiciones y propuestas para la *reinención del gobierno*, a partir de una acción estatal más efectiva (Osborne y Gaebler, 1997):

1. El gobierno tendría que cumplir un papel de catalizador
2. El gobierno deberá ser de propiedad comunitaria
3. Generar un gobierno competitivo
4. Gobierno guiado por una misión
5. Orientación por resultados
6. Gobierno regido por el cliente
7. Gobierno con capacidad de anticipación
8. Promover la descentralización
9. Orientación hacia el mercado
10. Gobierno con orientación empresarial

Una de las grandes enseñanzas de este documento, consiste en la orientación por resultados y con ello la posibilidad de asignar responsabilidades específicas y, conse-

cuentemente, la atribución de otras instancias, incluyendo a la ciudadanía, para solicitar que los servidores públicos, las agencias y el aparato público en general, rindan cuentas. Para acceder a esto, se hace necesario, en primer término, el establecimiento de metas, objetivos, productos e indicadores de desempeño perfectamente verificables y medibles. Las ventajas de este tipo de mecanismos consisten en tener la posibilidad de diferenciar el éxito del fracaso, y de asignar presupuestos, recursos e incentivos en función, no sólo de los productos, sino también del desempeño, los resultados y los impactos y no necesariamente por el cumplimiento de un horario o rutina.

La respuesta al diagnóstico y propuesta que realizaran Osborne y Gaebler no tardó en llegar, en marzo de 1993, antes de cumplir los dos meses de gestión, William Clinton, entonces presidente de los Estados Unidos, anunció que se realizaría un análisis sobre el rendimiento del gobierno –*National Performance Review*–, con la finalidad de revertir el descrédito de la administración pública; pero también los errores que originaban el endeudamiento y el déficit por el que atravesaba la economía norteamericana, tras la primera edición de la guerra contra Irak, la meta de Clinton era

hacer que la totalidad del gobierno federal sea menos cara y más eficiente, y a la vez cambiar la cultura de nuestra burocracia nacional para alejarla del conformismo y la prepotencia... tratamos de replantear, reinventar, revigorizar todo el gobierno nacional (Gore, 1994: 23).

Seis meses más tarde, Al Gore presentaba el reporte, *Por un gobierno más efectivo y menos costoso*, haciendo recomendaciones en prácticamente todas las áreas del gobierno, sugiriendo la creación de organizaciones de corte empresarial que orientarían sus acciones en cuatro directrices (Gore, 1994):

- Reducir el papeleo
- Dar prioridad al cliente
- Dar poder a los empleados para obtener resultados
- Reducirse a lo esencial: crear un mejor gobierno con menos recursos

Según el documento en cuestión, los cuatro principios debían ir de la mano, no habría desempeño eficiente del gobierno si faltara alguno, la intención final era construir un gobierno que tuviera como prioridad a la ciudadanía, que redujera gastos innecesarios, que descentralizara facultades y que fomentara la excelencia, que orientara antes de amonestar, que incentivara en lugar de normativizar, que presupestara en función de resultados y que midiera el desempeño, a partir de la satisfacción del usuario.

Hemos referido a estos dos textos, por considerarlos importantes para identificar las características del espíritu empresarial, aplicadas en el gobierno. Continuaremos señalando algunas características más de las reformas inspiradas en la NGP, sobre las cuales pueden existir diversas clasificaciones, plasmaremos cuatro de ellas en el siguiente cuadro.

Cuadro 1

CLASIFICACIÓN DE LAS ORIENTACIONES Y ESTRATEGIAS DE LA REFORMA GERENCIAL

<i>Peters (1996)</i>	<i>Ferlie(1996)</i>	<i>Kettl (2000)</i>	<i>Borins (2002)*</i>
<ul style="list-style-type: none"> - Orientación al mercado - Orientación a la participación ciudadana - Orientación a la flexibilización del aparato gubernamental - Desregulación 	<ul style="list-style-type: none"> - Manejo eficiente de los recursos públicos - Reducción y descentralización del aparato público - Búsqueda de excelencia en la prestación de servicios - Orientación al servicio público 	<ul style="list-style-type: none"> - Orientación a la productividad - Uso de mecanismos de mercado - Orientación al servicio - Descentralización - Orientación de política pública - Rendición de cuentas por resultados 	<ul style="list-style-type: none"> - Provisión de servicios de calidad valorados por los ciudadanos - Medición y compensación del desempeño - Autonomía de decisión de los gerentes - Reducción de controles centrales - Apertura hacia el sector privado - Fomento a la competencia al interior y al exterior - Provisión adecuada de recursos humanos y tecnológicos

FUENTE: Elaboración propia, a partir de Cabrero y Peña (s/f).

* Basado en la clasificación desarrollada por la *Commonwealth Association for Public Administration and Management* (CAPAM).

Como puede apreciarse en el cuadro, existe un cierto consenso en cuanto a la identificación de algunas orientaciones y principios, unos autores son más extensivos que otros; pero concuerdan en la necesidad de mayor eficiencia, racionalización de los recursos, orientación al mercado, flexibilización y orientación al cliente. Visto como paradigma posburocrático (Barzelay, 2000), la NGP es una *familia ampliada de ideas*, en la cual existe vinculación entre ellas, probablemente no tengan la misma posición o importancia; pero no pueden ser ubicadas jerárquicamente, ni tampoco existe una idea medular o maestra única, todas tienen su razón de ser y, en conjunto, conforman la retórica del *nuevo paradigma*.

Para concluir este primer apartado, reflexionaremos en torno a la caracterización y recomendaciones de la reforma gerencial

emitidas por la OCDE (1995), cuyos principales destinatarios son sus países miembros, entre los cuales se encuentra México, a partir de 1994. Con esto habremos de reforzar el argumento esbozado líneas arriba, respecto a que una de las motivaciones para la transformación de los gobiernos obedece a impulsos originados no sólo al interior, sino también al exterior de las fronteras nacionales, mismas que antes de la explosión del neoliberalismo y la globalización, parecían infranqueables. El propósito del documento emitido por este organismo multinacional es ofrecer algunas estrategias estandarizadas para la reforma:

- Devolver autoridad y otorgar flexibilidad, ofreciendo una considerable cantidad de grados de libertad a las decisiones operativas, con la finalidad de hacer más ágil y eficiente al aparato adminis-

trativo, lo cual no implica abdicación, por parte de la autoridad central, respecto al control.

- Asegurar el desempeño, control y rendición de cuentas, siendo este último aspecto fundamental para reducir los márgenes de discrecionalidad del accionar del gobierno, lo cual también hace posible la participación o acción civil en la vigilancia y control del aparato burocrático.
- Desarrollar la competencia y la elección, exponiendo al servicio público a la mecánica del mercado.
- Proveer servicios responsivos a los ciudadanos *responsiveness*, lo que significa mejorar la interacción del gobierno con el cliente-usuario-ciudadano, adaptándose a sus necesidades, en esta estrategia están incluidos, entre otros aspectos, la transparencia y el acceso a la información pública, concomitantes a la rendición de cuentas.
- Mejorar la gerencia de los recursos humanos.
- Optimizar las tecnologías de la información.
- Mejora regulatoria.
- Fortalecer las funciones de dirección del gobierno central, buscando que se enfoquen más en estrategias de políticas y no en las tareas cotidianas.

Al igual que en el reporte de la *Nacional Performance Review*, las estrategias de reforma propuestas por la OCDE parecen tener una fuerte inspiración en el documento de Osborne y Gaebler, la orientación al cliente, la medición del desempeño por resultados y la vinculación al mercado también forman parte del cuerpo de recomendaciones de este organismo supranacional.

LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

Como ya se ha ido perfilando, la rendición de cuentas encuentra alguna de sus justificaciones en la retórica de la Nueva Gestión Pública; sin embargo, es preciso definirla y encontrar cuáles son sus características principales y profundizar en su vinculación con la NGP, en este apartado trataremos de cumplir con ambos propósitos. Cabe hacer mención que la rendición de cuentas también puede ser vinculada con la gobernanza y la teoría de la democracia; sin embargo, dicha vinculación no forma parte de los objetivos del presente documento, y en tal virtud no se profundizó al respecto.

Noción conceptual de la rendición de cuentas

La rendición de cuentas es un elemento esencial de la democracia, pues implica la posibilidad de que los diferentes agentes del gobierno se hagan responsables de sus decisiones y de sus actos, a efecto de controlar el abuso del poder y hacer coincidir el interés particular del servidor público con el del ciudadano. Si los funcionarios públicos tienen claro que pueden ser llamados a cuentas, existe mayor posibilidad de evitar la discrecionalidad y el usufructo del poder por parte de ellos, también se hace viable que el accionar gubernamental se adapte a las necesidades y requerimientos de la nación, depositaria de la soberanía en el marco de un régimen democrático.

El término que nos ocupa proviene del inglés *accountability*, el cual no tiene un equivalente preciso en el español, ni tampoco traducción estable, puede ser visto también como fiscalización o responsabilidad; pero es mucho más completa la equivalencia hacia rendición de cuentas, pues si bien implica la responsabilización del servidor público, también hace referencia a la posibilidad de fiscalización por parte de otras instancias y de la propia ciudadanía, aspectos que aislados no tendrían utilidad alguna, de ahí que la rendición de cuentas implica la obligación del gobierno de hacerse responsable, informar y justificar sus actos y decisiones; pero también el derecho de la instancia correspondiente de fiscalizar y llamar a cuentas a los funcionarios (Schedler, 2004 y Ugalde, 2002).

Según Karl Deutsh, citado por Crespo (s/f), hablar de que una persona que ostenta el poder político tiene la obligación de rendir cuentas, implica tres aspectos fundamentales, primero, que existe un canal de comunicación eficiente entre el agente público y sus controladores; segundo, que los controladores reciben la información que habrán de contrastar con su experiencia, a efecto de determinar incentivos o sanciones; y tercero, que existe un ámbito predeterminado formalmente en el que los controladores pueden aplicar los incentivos o sanciones correspondientes, de acuerdo con el accionar de los funcionarios.

Así, la rendición de cuentas tiene tres pilares básicos: la información, la justificación y la sanción, e implica por tanto, el derecho de obtener información, la obligación de

divulgarla, el derecho a recibir una explicación, respecto a la información presentada, la obligación de justificar el ejercicio del poder y la posibilidad de castigar el comportamiento impropio, dentro de los márgenes de la gobernabilidad democrática (Schedler, 2004).

La rendición de cuentas es, entonces, el requerimiento que se hace a una organización pública –aunque también se ha discutido sobre la obligación de las instancias privadas de rendir cuentas a la sociedad– para explicar a la sociedad sus acciones y aceptar las responsabilidades derivadas de las mismas, lo cual incluye la posibilidad de la sanción, no sólo electoral, sino también penal y administrativa (Nonell, 2002).

La rendición de cuentas puede ser de dos tipos, horizontal y vertical, la primera se refiere a las relaciones de control entre las agencias gubernamentales, mientras que la segunda, se refiere a la posibilidad del control de la sociedad hacia el Estado (Schedler, 2004: 33). O'Donnel, citado por Ugalde (2002), entiende que la rendición de cuentas horizontal debe realizarse en un esquema de división de poderes, sistema de pesos y contrapesos en el que no prevalece ningún poder sobre otro. El *accountability* horizontal supone la vigilancia de los órganos estatales por parte de otras instancias estatales, lo suficientemente autónomas e independientes para desarrollar tareas de fiscalización. El *accountability* vertical, también llamada rendición de cuentas política, por su parte, está fundamentada en las garantías individuales de libertad de expresión y asociación, lo que permite que los ciudadanos

se organicen para defender causas e impugnar las decisiones gubernamentales, así como la promoción del cambio político como sanción, o la dotación de incentivos o ratificación como estímulo positivo (Vaughn, 2000).

Como puede ser apreciado, la rendición de cuentas cumple con una misión fundamental en el desarrollo de los regímenes políticos democráticos, por un lado hace posible la reducción de la incertidumbre del poder, dado que se trata de una institución y, por otro lado, limita la arbitrariedad, previene y remedia el abuso del poder, toda vez que lo mantiene dentro de ciertas normas y procedimientos que tienen el reto de no convertirse en camisas de fuerza, sino en instrumentos que lo vuelvan predecible y transparente a la vista de la ciudadanía a la cual sirve, labor para nada sencilla, pues pareciera que las fuerzas que conducen a la innovación son contrarias a las que llevan a la rendición de cuentas, pues es evidente que los controles limitan la capacidad de adaptación e innovación (Arellano, 1999), en esto radica el reto, en construir mecanismos novedosos y pertinentes de rendición de cuentas.

Vinculación entre la rendición de cuentas y la Nueva Gestión Pública

La responsabilidad, traducción posible de *accountability*, se encuentra íntimamente vinculada con la NGP, puesto que ha sido promovida como postulado y herramienta, prácticamente por todos los tratadistas del tema, ya que la visión procedimental de la

responsabilidad centrada en los resultados permitirá evaluar no sólo a una agencia o funcionario en particular, sino también al cumplimiento de los objetivos de la acción pública. De esta manera, los mecanismos de rendición de cuentas serían compatibles con la gerencia del desempeño, que incluye metas o expectativas de desempeño, información oportuna respecto a las obras y acciones realizadas para construir indicadores que midan el grado de satisfacción de las expectativas, abriendo la posibilidad de la realimentación, los incentivos positivos y las sanciones (Ormond y Löffler, 1999).

La imposición de la responsabilidad de los superiores a los subordinados era una constante, desde la perspectiva de la burocracia tradicional; contrariamente, en el enfoque posburocrático, en lugar de imponer, se pretende que los funcionarios públicos de cualquier nivel se sientan y quieran ser responsables, sin que medie coacción, de manera tal que así se sientan importantes. Evidentemente, esto implica un cambio en la cultura organizacional cuyo enfoque deberá estar centrado en el cliente y en resultados valorados por éste –responsivos–. La rendición de cuentas implica una relación de doble sentido, por un lado la responsabilidad del funcionario de satisfacer las demandas ciudadanas y, por otro, la participación activa de la ciudadanía con el gobierno a fin de hacerle ver sus necesidades y requerimientos, además de evaluarlo no sólo a través de los mecanismos electorales, sino también de los que se establezcan para tal efecto, haciendo posible la realimentación social (Barzelay, 2000).

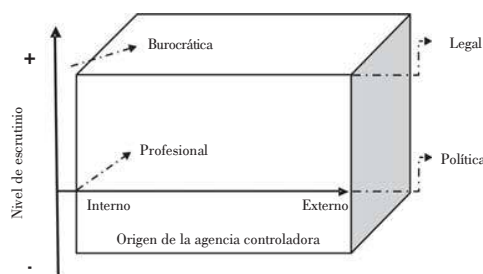
En este mismo tenor, Martínez (2007) entiende que la rendición de cuentas se refiere a la creación de mecanismos institucionales que permitan el control y la supervisión social como práctica institucionalizada. En tal virtud, genera una propuesta de *Indicador de intensidad de NGP*, a efecto de medir el grado en que las administraciones estatales en México instauran acciones identificadas con la NGP, agrupando en el criterio de *rendición de cuentas* aspectos como: desarrollo de sistemas electrónicos que brindan transparencia en las acciones gubernamentales –COMPRANET y DECLARANET–; firma de convenios con autoridades federales sobre control y evaluación de la gestión pública; diseño de indicadores y estándares de medición: cobertura, impacto social, calidad, entre otros; instrumentos de medición del desempeño como la “Carta del Ciudadano”; desarrollo de sistemas estatales de evaluación del desempeño; realización de auditorías y evaluaciones periódicas; y programas de transparencia, control y rendición de cuentas.

Arellano (2001) identifica a la rendición de cuentas con los aspectos de control y supervisión y considera cuatro categorías, las cuales pudieran ubicarse en los extremos de un cuadro, donde se consideraran el grado de escrutinio, así como la procedencia de la fuente de control. A saber, *rendición de cuentas burocrática*, donde se supervisan las reglas de operación, por parte de una instancia interna que ejerce un alto grado de control. *Rendición de cuentas legal*, con un alto nivel de escrutinio; pero por una instancia externa a la organización pública.

Rendición de cuentas profesional, presente en situaciones técnicas de bajo nivel de escrutinio, por parte de un ente controlador interno. *Rendición de cuentas política*, en ella interviene una fuente de control externa que, generalmente, es la ciudadanía; sin embargo el nivel de escrutinio es bajo, en función de la discrecionalidad con que se pueden manejar sus instrumentos. A efecto de hacer más clara la presente clasificación, se presentan sus elementos en el siguiente esquema.

Esquema 1

CATEGORÍAS DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS



FUENTE: elaboración propia, a partir de Arellano (2001).

La clasificación de rendición de cuentas propuesta por Arellano, en el marco de su análisis de los presupuestos orientados por resultados, nos permite reforzar el argumento esgrimido líneas arriba, respecto a que la rendición de cuentas encuentra vínculos evidentes con el paradigma neogerencial en lo concerniente a la orientación hacia los resultados, la responsividad de los servicios prestados y la posibilidad de supervisión y control en función de ellos y no necesariamente, respecto al cumplimiento de reglas, normas o procedimientos.

Finalmente, como pudo ser apreciado líneas arriba, la perspectiva principal-agente en la cual puede estar inserto el análisis de la NGP, precisa la existencia de mecanismos de control y de responsabilización de los agentes, siendo la rendición de cuentas una de las posibilidades más importantes para hablar de dicho control y supervisión por parte del *principal ciudadano* o del *principal representante popular o mandatario*.

LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y LA NGP EN MÉXICO: ALGUNOS DATOS PRELIMINARES

Consideramos que el objetivo central del documento ha sido cumplido; sin embargo, con el afán de no dejar la discusión en el plano meramente teórico, haremos referencia a ciertos aspectos observados en la práctica administrativa mexicana que pueden ser ilustrativos de la aplicación de instrumentos de NGP. En tal sentido, inspiradas en la visión de un estado modesto, a partir de los ochenta, las administraciones públicas mexicanas han emprendido un proceso de transformación que ha sido llamado genéricamente *modernización administrativa*, cuyo propósito era configurar un gobierno coadyuvante y promotor de las actividades desarrolladas por una sociedad que deja de ser súbdita y que demandaba mejores servicios, transparencia, honestidad y mecanismos de rendición de cuentas (Culebro, 2000).

Los cambios gubernamentales deberían pasar por la transformación, rediseño y configuración de sus estructuras, así como en los mecanismos de toma de decisiones pú-

blicas y de cambio institucional (Culebro, 2000). Se fueron sumando programas de simplificación administrativa con acciones como la agilización de trámites, reducción de tiempos de respuesta, mejoramiento de la atención al público, instalación de módulos y ventanillas únicas de atención al público, desconcentración, descentralización, entre otros (Barrera, 2002). Destacan también las acciones de mejora regulatoria, sobre todo con la finalidad de facilitar o catalizar la actividad económica de los particulares; muestra de ello son los sistemas de apertura rápida de empresas que funcionan en el ámbito federal y, en algunos casos, en los ámbitos estatal y municipal.

Durante la administración federal 2000-2006, fue introducido el *modelo estratégico de innovación gubernamental*, así la retórica gerencialista entró de lleno en la jerga de la administración pública federal mexicana. Ideas como satisfacción del cliente, liderazgo, resultados, administración de información y tecnología, aunadas a prácticas como los premios Innova e Intragob y la certificación de calidad bajo normas ISO-9000 en diversas áreas y procesos del gobierno, pretendieron transformar, con resultados no muy claros ni evidentes, al gobierno foxista como un prototipo o paradigma de *buen gobierno* (Muñoz, 2004).

Por otro lado, la referida investigación de Martínez (2007), nos permite identificar el impacto de la NGP en los gobiernos estatales; a partir de seis criterios –visualización del ciudadano como cliente, mayor utilización de tecnología de información, descentralización, rendición de cuentas, planeación

y gestión estratégica, así como contratos—determina un indicador que permite inferir algunas conclusiones: en términos generales, se aprecia que en los gobiernos panistas un mayor número de acciones vinculadas con la NGP están normadas; la entidad que mayor intensidad presenta en la aplicación de acciones de NGP es Guanajuato; el Estado de México se encuentra en séptimo lugar. Por otro lado, las entidades con una PIB per cápita alto manifiestan mayor disposición en la aplicación de principios de NGP, lo cual quiere decir que a menor marginación, mayor presencia de acciones de NGP; finalmente, se aprecia que los gobiernos estatales han dado mayor prioridad a la aplicación de tecnologías de la información, lo que se conoce como *e-government*, aunque también destacan DECLARANET y COMPRANET, entre otras acciones de rendición de cuentas, rubro en el que, por cierto, el Estado de México ocupa el primer lugar en el referido índice.

Será preciso hacer la aclaración de que se trata de un instrumento de medición creado ex profeso para medir la intensidad de la aplicación de la retórica de la NGP en los aspectos normativos, discursivos y organizaciones de dichas entidades, no necesariamente se trata de una investigación que mida el desempeño, por tal motivo, podrán existir algunas otras investigaciones que dimensionen desde otra perspectiva el aspecto de la rendición de cuentas, por ejemplo, la transparencia en el manejo de los recursos o el combate a la corrupción, entre otros aspectos.

Es oportuno destacar que las 32 entidades federativas cuentan con un portal de gobier-

no electrónico; sin embargo, sólo 596 municipios del país (aproximadamente el 24%) cuentan con portal electrónico, lo cual evidencia una vez más que en este ámbito es donde más contrastes y desigualdades se aprecian (e-local, s/f). Por otro lado, en materia de transparencia y acceso a la información pública, aspectos que, junto con la rendición de cuentas confluyen en la democratización de la administración pública, todas las entidades federativas cuentan con una Ley de Transparencia, por otro lado, además del IFAI, en 29 entidades existe un organismo de transparencia y acceso a la información, de los cuales uno es consejo, catorce son institutos y catorce son comisiones (IFAI, s/f).

Cabrero y Peña (s/f) consideran que el ámbito donde se encuentran la mayor cantidad de experiencias y mejores prácticas de la NGP provienen del nivel local de gobierno, fundamentalmente por cuestiones de proximidad y escala, además de la orientación de dichos gobiernos a la prestación de servicios, siendo más sencilla la medición sistemática de los resultados. Dichos autores generan un análisis de la aplicación de los mecanismos de NGP en los gobiernos municipales, a partir de los proyectos presentados en el *Premio Gobierno y Gestión Local*, clasificándolos de acuerdo con los criterios referidos por la OCDE (1995).

Los resultados obtenidos evidencian que el mayor número de programas con orientación en la NGP (45.3%) se ubica en la clasificación de servicios responsivos, le siguen la utilización óptima de Tecnologías de Información (32.5%) y mejora de la adminis-

tración de personal (5.5%). Las acciones emprendidas en materia de aseguramiento del desempeño, el control y la rendición de cuentas ocupan el cuarto lugar (4.7%) y hacen referencia a indicadores de desempeño, evaluación y seguimiento de programas y acuerdos de desempeño. Los municipios con mayor presencia en el premio son Aguascalientes y León, destacando por presentar propuestas en los ocho rubros de la clasificación de la OCDE. Queda clara una mayor tendencia a aplicar mecanismos de NGP en los municipios grandes, sobre todo del centro y norte del país, con alcaldes emanados del sector privado y con origen político en el Partido Acción Nacional (Cabrero y Peña, s/f: 14-17).

CONCLUSIONES

La corriente de la NGP ha influido tanto en el cuerpo teórico de la disciplina, como en el ejercicio de la función pública. Su adopción obedece a una decisión tomada por los principales dirigentes gubernamentales, en función de una suerte de acoplamiento a los esquemas de gestión y de reforma administrativa impuestos desde el exterior, principalmente de organismos multinacionales, con la finalidad de hacer frente a la crisis de legitimidad del aparato público en general.

Por otro lado, implica un cambio de enfoque si se le compara con el modelo burocrático tradicional, pues se aprecia un traslado de la visión colectivista del gobierno a una individualista, donde el interés público es sustituido por el interés del cliente-usua-

rio-ciudadano, de ahí que la NGP sea identificada con el liberalismo político y económico.

Como pudo ser apreciado a lo largo del documento, la vinculación entre la NGP y la rendición de cuentas, es visible en el momento en que la acción gubernamental está orientada por los resultados y por la responsividad de los servicios prestados.

En el caso mexicano, producto de la pérdida de legitimidad del Estado y de su administración pública, así como por el acoplamiento a las directrices de los organismos multinacionales, como la OCDE, los gobiernos federal, estatales y municipales han emprendido reformas inspiradas en la retórica gerencialista. Queda clara su presencia, faltaría realizar un esfuerzo adicional de investigación, a efecto de medir sus impactos en la resolución de los grandes problemas nacionales.

En conclusión, el gran reto de la rendición de cuentas y, en general, de las reformas gerenciales radica en incluir la dimensión política, específicamente aspectos de democracia participativa, de lo contrario podría quedar condenada al fracaso, por su orientación meramente tecnocrática.

NOTAS

- ¹ Sheldon establece una diferencia clave entre la gestión (administración) y la gerencia: "Administración es la función de la industria concerniente con la determinación de la política corporativa, la coordinación de la producción, las finanzas y su distribución, el ajuste

del compás de la organización y el control final de la ejecución. Por otra parte, Gerencia es la función relativa al cumplimiento de la política dentro de los límites establecidos por la administración y el empleo de la organización con tal objeto” (Guerrero, 2004a: 145). La gerencia es entonces sólo una etapa del proceso administrativo o de gestión, por tanto no pueden ser considerados estrictamente como sinónimos.

BIBLIOGRAFÍA

- Arellano, David (1999), “De la administración pública a la nueva gestión pública”, en *Revista Conmemorativa del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública*, México, pp. 35-47.
- (2001), “Dilemas y potencialidades de los presupuestos orientados a resultados: límites del gerencialismo en la reforma presupuestal”, documento de trabajo núm. 96, México, DAP/CIDE.
- (2002), “Nueva gerencia pública ¿El meteorito que mató al dinosaurio? Lecciones para la reforma en países como México”, en *CLAD Reforma y Democracia*, núm. 23, Caracas, Venezuela, pp. 9-40.
- Arellano, David *et al.* (2000), “Nueva gerencia pública en acción: procesos de modernización presupuestal. Un análisis inicial en términos organizativos (Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México)”, en *CLAD Reforma y Democracia*, núm. 17, Caracas, Venezuela, pp. 7-44.
- Barrera, Rolando (2002), *Mejorando la gestión pública*, México, IAPEM.
- Barzelay, Michael (2000), *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- (2001), “La nueva gerencia pública. Un ensayo bibliográfico para estudios latinoamericanos”, en *CLAD Reforma y Democracia*, núm. 19, Caracas, Venezuela, pp. 7-66.
- (2003), “La Nueva Gerencia Pública: invitación a un diálogo cosmopolita”, en *Gestión y Política Pública*, México, CIDE, pp. 241-252.
- Bozeman, Barry (1998), “Introducción”, en Bozeman, Barry (coord.), *La gestión pública, su situación actual*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Cabrero, Enrique (1997), *Del administrador al gerente público*, México, INAP.
- (1998), “Estudio introductorio”, en Bozeman, Barry (coord.), *La gestión pública, su situación actual*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Cabrero, Enrique y José Peña (s/f), *Instrumentos del new public management para construir una new public governance*, México, Premio Gobierno y Gestión Local, en www.premiomunicipal.org.mx/p2008/docs/InstrumentosNewPublicGovernance.doc, febrero de 2008.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (1998), *Una nueva gestión pública para América Latina*, Venezuela.
- Crespo, José Antonio (s/f), *Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas*, núm. 1, México, Auditoría Superior de la Federación, Serie, Cultura de la Rendición de Cuentas.

- Culebro, Jorge (2000), “Cambio estructural”, en Arellano, David *et al. Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Echebarría, Koldo y Mendoza Xavier (1999), “La especificidad de la gestión pública: El concepto de management público”, en *De burócratas a gerentes*, Estados Unidos-BID.
- E-local (s/f), Secretaría de Gobernación, en http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC_Gobierno_Electrónico, febrero de 2008.
- Etkin, Jorge (1978), *Sistemas y estructuras de organización*, Argentina, Ediciones Macchi.
- García Sánchez, Isabel María (2007), “La nueva gestión pública, evolución y tendencias”, en *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 47, España, Instituto de Estudios Fiscales, pp. 37-64.
- Gore, Al (1994), *Un gobierno más efectivo y menos costoso*, México, EDAMEX.
- Guerrero, Omar (1998), “El management público: una Torre de Babel”, en *Convergencia*, núm. 17, Toluca, México: UAEM, pp. 13-47.
- (1999), *Del estado gerencial al estado cívico*, México, UAEMéx-Miguel Ángel Porrúa.
- (2003), *Gerencia pública en la globalización*, México, UAEMéx-Miguel Ángel Porrúa.
- (2004), “El mito del nuevo management público”, en file:///C:/SciELO/serial/rvg/v9n25/body/art_02.htm, febrero de 2008.
- (2004a), *Gerencia pública: una aproximación plural*, México, UNAM-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-Fondo Editorial.
- Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) (s/f), en <http://www.ifai.org.mx/Vinculacion/directorio>, febrero de 2008.
- Martínez, José (2007), “La nueva gerencia pública en las entidades federativas de México”, en *Buen Gobierno*, núm. 2, México.
- Muñoz, Ramón (2004), *Innovación gubernamental*, México, Fondo de Cultura Económica.

- Nonell, R. (2002), *Transparencia y buen gobierno*, España, Fundación Amics de la UPC.
- Organización para la cooperación y el desarrollo económico (OCDE) (1995), *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*, España, Ministerio de las Administraciones Públicas.
- Olson, Mancur (1992), *La lógica de la acción colectiva*, México, Limusa.
- Ormond, Derry y Löffler Elke (1999), “Nueva gerencia pública: ¿qué tomar y qué dejar?”, en *CLAD, Reforma y Democracia*, núm. 13, Caracas, Venezuela.
- Osborne, David y Gaebler Ted (1997), *La reinvencción del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, España, Paidós.
- Oslak, Oscar (1999), “De menor a mejor”, en *Revista Nueva Sociedad*, núm. 160, Venezuela.
- Ruiz, Leobardo (2006), “La nueva gerencia pública: flamante mito de un viejo paradigma”, en *Espacios Públicos*, núm. 17, Toluca, UAEM, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Sánchez, José Juan (2007), *Estudio de la ciencia de la administración*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Schedler, Andreas (2004), *¿Qué es la rendición de cuentas?*, núm. 3, México, IFAI, Cuadernos de Transparencia.
- Ugalde, Luis Carlos (2002), *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*, México, IFE.
- Vaughn, Robert (2000), *Transparencia, gobierno abierto y rendición de cuentas*, en www.usinfo.state.gov/journal.htm, febrero de 2008.